Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

This document was prepared by the staff of the Parliamentary Research Branch to provide Canadian Parliamentarians with plain language background and analysis of proposed government legislation. Legislative summaries are not government documents. They have no official legal status and do not constitute legal advice or opinion. Please note, the Legislative Summary describes the bill as of the date shown at the beginning of the document. For the latest published version of the bill, please consult the parliamentary internet site at www.parl.gc.ca.

LS-354E

BILL S-13: PUBLIC SERVICE WHISTLEBLOWING ACT

Prepared by :
David Johansen
Law and Government Division
18 January 2000

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL S-13

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:		First Reading:	2 December 1999
Second Reading:		Second Reading:	22 February 2000
Committee Report:		Committee Report:	
Report Stage:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:
Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND

A. Introduction

B. Current Law on Whistleblowing in Canada

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Purpose of the Bill

B. Interpretation

C. Public Interest Commissioner

D. Notice of Wrongful Act or Dismissal

E. Investigation and Report

F. Prohibitions

G. Enforcement

H. Employee Recourse

COMMENTARY

BILL S-13: PUBLIC SERVICE WHISTLEBLOWING ACT

BACKGROUND

A. Introduction

On 2 December 1999, a Private Member's bill, Bill S-13, the Public Service Whistleblowing Act, was introduced in the Senate by the Hon. Noel Kinsella. The bill would establish a mechanism for dealing with the reporting of wrongdoing in the federal Public Service. Although federally to date there have been no government bills on the subject, a number of Private Members' bills have been introduced in the House of Commons. For example, Bill C-293, an Act to amend the Canadian Human Rights Act, the Canada Labour Code and the Public Service Employment Act (whistleblowing) (3rd Session, 34th Parliament) was introduced in the House of Commons by Ms. Joy Langan on 24 September 1991. It was later debated at second reading and dropped from the Order Paper. A virtually identical Private Member's bill, Bill C-248, was introduced in the House by Mr. Pierre de Savoye on 11 May 1994 (1st Session, 35th Parliament). This bill also was subsequently debated at second reading and dropped from the Order Paper. A later and different Private Member's bill on the subject was introduced in the House by Mr. de Savoye on 19 June 1996; this, Bill C-318, Whistle Blowers Protection Act (2nd Session, 35th Parliament) died with the dissolution of Parliament, having received only first reading. Bill C-499, a similar Private Member's bill with some additional provisions, was introduced in the House by Mr. Pat Martin on 23 April 1999 (1st Session, 36th Parliament) but did not go beyond first reading. It was subsequently re-introduced as Bill C-239 in the House by Mr. Martin on 18 October 1999 in the current session (2nd Session, 36th Parliament).

As a background to discussion of Bill S-13, the following section of the paper describes the current law on whistleblowing in Canada.

B. Current Law on Whistleblowing in Canada

In Canada, as in certain other jurisdictions, most notably the United States, a number of statutes, particularly those covering environmental or occupational health and safety matters, protect employees within their jurisdiction against retaliation for having exercised certain rights conferred by the statutes. One such provision at the federal level in Canada is section 16 of the new *Canadian Environmental Protection Act* (S.C. 1999, c. 33), assented to on 14 September 1999, which provides for protection against employment reprisals for employees who, in good faith, give designated officials information relating to offences under the Act.

Governments in Canada, however, at both the federal and provincial levels, have thus far generally declined to enact broader whistleblower protection legislation such as exists in certain other countries. In the United States, for example, legislation at the federal level covers federal public sector employees, while legislation in some States protects public sector workers and in some other States protects both public and private sector workers. It would appear that the only such general legislation in force in Canada is section 28 of New Brunswick's *Employment Standards Act*, which applies to employers in both the private and public sectors, and which in general provides protection against employment reprisals for employees who make complaints against their employers with respect to the alleged violation of any provincial or federal legislation.

In Ontario, section 58(6) of the *Public Service and Labour Relations Statute Law Amendment Act, 1993*, which received Royal Assent on 14 December 1993, added a new Part IV (sections 28.11 – 28.43), entitled "Whistleblowers' Protection," to the *Public Service Act*, to give broad protection for public sector whistleblowers in that province. According to section 28.43 of the *Public Service Act*, however, Part IV is to come into force on a day to be named by proclamation of the Lieutenant Governor. After the legislation was enacted, however, the New Democratic Party government was replaced by a Progressive Conservative government, now in its second mandate, whose agenda does not include proclamation into force of Part IV.

In Canada, therefore, whistleblowers in both the public and private sectors are forced to rely chiefly on the protection offered by the common law. As noted in the Ontario Law Reform Commission's *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees* (1986), under the common law an employee owes his or her employer the general duties of loyalty, good faith and, in appropriate circumstances, confidentiality. "Loyalty" embraces the obligation to perform assigned work diligently and skillfully, to refrain from any sort of deception related to the employment contract, to avoid any

relationships, remunerative or otherwise, that might give rise to an interest inconsistent with that of the employer, and to conduct oneself at all times so as not to be a discredit to one's employer. "Good faith" requires an employee to perform assigned tasks according to the best interests of his or her employer. Finally, "confidentiality" may give an employee a duty to keep certain information confidential until released from that duty by the employer. This duty may arise by contract, or it may be imposed by equity whenever the employer entrusts an employee with "confidential" information on the understanding that it is not to be disclosed without authorization. A general duty of confidentiality may arise by virtue of a particular relationship between the employer and the employee.

When an employee breaches these duties and reveals a confidence or some information, believing that to do so is in the public interest, the employer routinely takes disciplinary action, which may include dismissal. In the face of such punishment, some employees have sought protection from the courts or, if they are governed by a collective agreement, through a grievance procedure.

When the wrongdoing has been serious and the public's interest in disclosure is clear, the courts have permitted a very limited "public interest" defence in these cases. They have emphasized the need for the employee to use internal remedies first, to be sure of the facts and to exercise good judgment in his or her actions. Arbitrators have applied similar criteria. In general, it may be said that employees have at present only a narrow range of protection and may seriously jeopardize their careers by breaching their duties to their employers.

The Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC), a national union representing some 36,000 professional and scientific employees, has for some years been calling upon the federal government to enact legislation to protect federal public sector employees from potential reprisals for "blowing the whistle." The Public Service Alliance of Canada (PSAC), representing over 150,000 federal public servants and employees of agencies, Crown corporations and the territories, has also recommended enactment of such legislation.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Purpose of the Bill

Bill S-13 would be entitled the Public Service Whistleblowing Act (clause 1). Its purpose, set out in clause 2, would be:

- to educate Public Service employees on ethical practices in the workplace and to promote the observance of those practices;
- to provide a means for Public Service employees to make allegations of wrongful acts or omissions in the workplace, in confidence, to an independent Commissioner who would investigate them and seek to have the situation dealt with and who would report to Parliament in respect of confirmed problems that had not been dealt with; and
- to protect Public Service employees from retaliation for having made or for proposing to make, in good faith and on the basis of reasonable belief, allegations of wrongdoing in the workplace.

B. Interpretation

Clause 3 would define a number of terms for purposes of the bill. The "Commissioner" would mean a commissioner of the Public Service Commission designated as the Public Interest Commissioner under clause 4, while an "employee" would mean a person who was an employee within the meaning of the *Public Service Employment Act;* i.e., a person appointed to the Public Service under the authority of the Public Service Commission where "Public Service" refers to the positions in or under any department or other portion of the Public Service of Canada specified in Schedule 1 to the *Public Service Staff Relations Act*. Similarly, under the bill, the "Public Service" would mean the parts of the Public Service covered by the *Public Service Staff Relations Act*. A "law in force in Canada" would mean either a federal or provincial statute or an instrument issued under the authority of such a statute. "Minister" would mean a federal Cabinet Minister. A "wrongful act or omission" would mean an act or

omission that was: a) an offence under any law in force in Canada; b) likely to cause a significant waste of public money; c) likely to endanger public health or safety or the environment; d) a significant breach of an established public policy or directive in the written record of the Public Service; or e) one of gross mismanagement or abuse of authority.

C. Public Interest Commissioner

The federal Cabinet would designate one of the commissioners of the Public Service Commission to serve as Public Interest Commissioner for purposes of the bill (clause 4(1)). The Public Interest Commissioner's functions would be deemed to be within the work of the Public Service Commission for the purposes of the *Public Service Employment Act* (clause 4(2)), and the powers granted to the Commissioner by the *Public Service Employment Act* for the purposes of that Act could be exercised for purposes of the bill (clause 4(3)).

Subject to clause 10, referred to below, the Commissioner, if he or she believed it was in the public interest to do so, could make public any information that came to his or her attention as a result of performing the Commissioner's duties or powers under the bill (clause 5(1)). The Commissioner, or a person acting on the Commissioner's behalf, could disclose information that, in the Commissioner's opinion, was necessary to conduct an investigation under the bill or to establish grounds for the findings or recommendations of any report made under the bill (clause 5(2)). As well, the Commissioner, or a person acting on the Commissioner's behalf, could disclose information in the course of a prosecution for an offence under clause 21 of the bill or section 132 of the *Criminal Code* (perjury) in respect of a statement made under the bill (clause 5(3)). The Commissioner would also be empowered to disclose to the Attorney General of Canada, or of any province, information relating to the commission of an offence against any law in force in Canada of which the Commissioner had uncovered evidence during the exercise of his or her duties or powers under the bill (clause 5(4)).

The Commissioner, or a person acting on the Commissioner's behalf, would not be regarded as a competent witness in respect of any matter that came to his or her knowledge in the performance of the Commissioner's duties or powers under the bill other than in a prosecution for an offence under clause 21 of the bill or section 132 of the *Criminal Code* (perjury) in respect of a statement made under the bill (clause 6).

No criminal or civil proceedings would be taken against the Commissioner, or a person acting on the Commissioner's behalf, for anything done, reported or said in good faith in performing the Commissioner's duties or powers under the bill (clause 7(1)). For the purposes of any libel or slander law, anything said, any information supplied, or any record or thing produced in good faith and on the basis of reasonable belief in the course of an investigation carried out by or on behalf of the Commissioner under the bill would be privileged, as would be any report made in good faith by the Commissioner under the bill and any fair and accurate account of the report made in good faith for purposes of news reporting (clause 7(2)).

The Commissioner would be required to promote ethical practices in the Public Service and to foster a positive environment for giving notice of wrongdoing by disseminating information about the bill and by such other means as he or she found fit (clause 8).

D. Notice of Wrongful Act or Dismissal

A Public Service employee who believed that another Public Service employee had committed or intended to commit a wrongful act or omission could file a written notice of the allegation with the Commissioner and could request that his or her own identity be kept confidential (clause 9(1)). The notice would have to identify the employee making the allegation, the person against whom the allegation was being made, and the grounds for the allegation (clause 9(2)). Such notice given in good faith and on the basis of reasonable belief would not be deemed to constitute a breach of any oath of office or loyalty or secrecy taken by the employee and, subject to clause 9(4), not to be a breach of duty (clause 9(3)). In giving notice under clause 9(1), no employee, unless prompted by reasonable concerns for public health or safety, would be permitted to violate any law in force in Canada or any rule of law protecting privileged communications between solicitor and client (clause 9(4)).

Subject to any requirement imposed on the Commissioner under the bill or any law in force in Canada, the Commissioner would be required to keep confidential the identity of the employee who had filed the notice of allegation and who had been given the Commissioner's assurance of such confidentiality (clause 10).

Pursuant to clause 9, the Commissioner would have to review a notice of allegation and could ask the employee for further information and make such further inquiries as were considered necessary (clause 11).

The Commissioner would reject, and take no further action on, a notice of allegation where he or she had made a preliminary determination that the notice was trivial, frivolous or vexatious; failed to allege or give adequate particulars of a wrongful act or omission; breached clause 9(4); or had not been given in good faith or on the basis of reasonable belief (clause 12(1)). The Commissioner could determine that a notice of allegation had not been given in good faith if it contained a statement that the employee, at the time of making it, had known to be false or misleading (clause 12(2)). However, the Commissioner would not have to make such determination solely because the allegation contained mistaken facts (clause 12(3)). The Commissioner would be required to communicate his or her determination under clause 12(1) in writing, and on a timely basis, to the employee who had given the notice (clause 12(4)). As well, where the Commissioner determined under clause 12(1) that a notice had been given in breach of clause 9(4) or without good faith and on the basis of reasonable belief, he or she could so advise the person against whom the allegation was made and the Minister responsible for the employee who had given the notice (clause 12(5)).

The Commissioner would be required to accept a notice of allegation that he or she determined was not trivial, frivolous or vexatious; did allege and give adequate particulars of a wrongful act or omission; did not breach clause 9(4); and had been made in good faith and on the basis of reasonable belief (clause 13(1)). In such a case, the Commissioner would also be required, in writing and on a timely basis, so to advise the employee who had filed the notice (clause 13(2)).

E. Investigation and Report

The Commissioner would investigate a notice of allegation accepted under clause 13(1) and would have to prepare a written report of findings and recommendations (clause 14(1)) except if satisfied that: the employee ought to first exhaust other review procedures; the matter could more appropriately be dealt with, initially or completely, through a procedure provided for under another statute; or the length of time between the wrongful act or omission and the date the notice had been filed was such that a report would not serve a useful purpose (clause 14(2)). Where no written report was required, the Commissioner, in writing and on a timely basis, would have to so advise the employee who had filed the notice of allegation (clause 14(3)). Where the Commissioner produced a written report, however, he or she would be required to provide, on a timely basis, a copy of this to the Minister responsible for the employee against whom the allegation was made (clause 14(4)).

After considering such a report, a Minister would have to notify the Commissioner of what action had or would be taken (clause 15(2)). In the case of proposed action, the Minister would be required to give such further responses "as seem[ed] appropriate to the Commissioner" until such time as the Minister advised that the matter had been dealt with (clause 15(3)).

If, in the Commissioner's opinion, it was in the public interest, he or she could prepare an emergency report and require the President of the Treasury Board to have this submitted to Parliament on the next day that either House sat (clause 16(1)). The emergency report would have to describe the substance of a report made to a Minister under clause 14(4) and the Minister's response or lack of response under clause 15 (clause 16(2)).

The Public Service Commission would be required to include in its annual report to Parliament (made pursuant to section 47 of the *Public Service Employment Act*) a statement of activity under this bill, prepared by the Public Interest Commissioner and including the information spelled out in clause 17(1) of the bill. The report could also include an analysis of the administration and operation of the bill and any further recommendations of the Commission (clause 17(2)).

F. Prohibitions

No person could take any disciplinary action against a Public Service employee who, acting in good faith and on the basis of reasonable belief: a) had disclosed or stated an intention to disclose to the Public Interest Commissioner that another Public Service employee had committed a wrongful act or omission; b) had refused or stated an intention to refuse to commit an act or omission that would contravene the bill; or c) had done or stated an intention to do something required in order to comply with the bill (clause 19(1)). Neither would a person be permitted to take any disciplinary action against an employee who he or she believed would do any of the above (clause 19(1)). "Disciplinary action" would mean any action that might adversely affect the employee or any term or condition of the employee's employment; it would include harassment, financial penalty, any action affecting seniority, suspension or dismissal, denial of meaningful work, demotion, denial of a benefit of employment, or an action that was otherwise disadvantageous to the employee (clause 19(2)). A person who took disciplinary action contrary to clause 19 within two years after an employee had given a notice of allegation to the Commissioner under clause 9(1) would be presumed, in the absence of a preponderance of evidence to the contrary, to have done so because the employee had given the notice (clause 19(3)).

Except as authorized by the bill or any other law in force in Canada, clause 20(1) would prohibit disclosure of the existence or nature of a notice of allegation given by a Public Service employee to the Commissioner under clause 9(1) in such a way as to identify the employee who had made it. There would be an exception where a notice had been given in breach of clause 9(4) or not in good faith and on the basis of reasonable belief (clause 20(2)).

G. Enforcement

A person who contravened clause 9(4), 18, 19(1), or 20(1) of the bill would be guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding $10,000 (clause 21).

H. Employee Recourse

An employee against whom disciplinary action was taken contrary to clause 19 would be entitled to use every legal recourse available, including grievance proceedings provided for under a federal statute or otherwise (clause 22(1)). An employee could seek such recourse regardless of whether criminal proceedings based upon the same facts were or might be brought under clause 21 (clause 22(2)). In all recourse proceedings referred to in clause 22(1), an employee would be entitled to the benefit of the presumption in clause 19(3) (clause 22(3)). Grievance proceedings pending on the coming into force of the bill would be dealt with and disposed of as if the bill had not been enacted (clause 22(4)).

COMMENTARY

It would appear that, thus far, there has been no commentary on Bill S-13 in the press.

In light of the current very limited protection for whistleblowers at common law, it is arguable that there is a strong need for legislative protection at both the federal and provincial levels. At the federal level, Bill S-13, as drafted, would apply to Public Service employees but would not cover parliamentary employees, since these are not part of the federal Public Service.

If Bill S-13 were enacted into law, Canada would be following the lead of a number of other jurisdictions that already have legislation to protect public sector whistleblowers. The United States was one of the first jurisdictions to enact such legislation. At the federal level, Congress enacted the *Civil Service Reform Act of 1978*, which was subsequently amended by the *Whistleblower Protection Act of 1989*. Many U.S. States have also enacted specific whistleblower protection statutes, primarily for public sector employees, but in some cases for private sector employees also.

A very recent example of whistleblower protection legislation in a Commonwealth jurisdiction came

into force in Britain on 2 July 1999 in the form of the *Public Interest Disclosure Act*. The Act generally protects both public and private sector workers who "blow the whistle" against being dismissed or penalized by their employers as a result.

Australia is another example of a Commonwealth jurisdiction that has legislation on the subject. At the federal level, through provisions of the *Public Service Regulations*, public service employees who report breaches or alleged breaches of the Australian Public Service Code of Conduct are protected against victimization and discrimination. The regulations also set minimum requirements for the procedures that agency heads must establish for the reporting and investigation of whistleblowing disclosures. Several States in Australia have also adopted legislation on the subject; for example, South Australia has enacted the *Whistleblowers Protection Act 1993*, and New South Wales has enacted the *Protected Disclosures Act 1994*.

---

1 8ØØ O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of
Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

Les documents qui figurent sur ce site ont été rédigés par le personnel de la Direction de la recherche parlementaire; ils visent à tracer, à l'intention des parlementaires canadiens, dans un libelle simple et facile à saisir, le contexte dans lequel chaque projet de loi gouvernemental examiné a été élaboré et à fournir une analyse de celui-ci. Les résumés législatifs ne sont pas des documents gouvernementaux; ils n'ont donc aucun statut juridique officiel et ils ne constituent ni un conseil ni une opinion juridique. Prière de noter que la version du projet de loi décrite dans un résumé législatif est celle qui existait à la date indiquée au début du document. Pour avoir accès à la plus récente version publiée du projet de loi, veuillez vous rendre sur le site parlementaire Internet à l'adresse suivante www.parl.gc.ca.

LS-354F

PROJET DE LOI S-13 : LOI SUR LA DÉNONCIATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Rédaction :
David Johansen
Division du droit et du gouvernement
Le 18 janvier 2000

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI S-13

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du Projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :		Première lecture :	2 décembre 1999
Deuxième lecture :		Deuxième lecture :	22 février 2000
Rapport du comité :		Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :
Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publicaiton est indiqué en **caractères gras.**

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

A. Introduction

B. La législation actuelle concernant la dénonciation au Canada

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Objet du projet de loi

B. Définitions

C. Commissaire de l'intérêt public

D. Dénonciation

E. Enquête et rapport

F. Interdictions

G. Application

H. Recours du fonctionnaire

COMMENTAIRE

PROJET DE LOI S-13 : LOI SUR LA DÉNONCIATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

CONTEXTE

A. Introduction

Le 2 décembre 1999, l'honorable Noel Kinsella a déposé au Sénat un projet de loi d'initiative parlementaire (S-13), Loi sur la dénonciation dans la fonction publique. Le projet de loi établirait un mécanisme visant la dénonciation de conduites répréhensibles dans la fonction publique. Même si au niveau fédéral il n'existe pour l'instant aucun projet de loi gouvernemental sur le sujet, un certain nombre de projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés à la Chambre des communes. Par exemple, le projet de loi C-293, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne, le Code canadien du travail et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, (3^{e} session, 34^{e} législature) a été déposé à la Chambre des communes par M^{me} Joy Langan, le 24 septembre 1991. Il a fait l'objet d'un débat en deuxième lecture et est mort au *Feuilleton*. Un projet de loi à peu près identique, le projet de loi C-248, a été présenté à la Chambre par Pierre de Savoye le 11 mai 1994 (1re session, 35^{e} législature). Ce projet de loi a par la suite franchi l'étape de la deuxième lecture, puis a été retiré du *Feuilleton*. Plus tard, un autre projet de loi d'initiative parlementaire sur le même sujet a été déposé à la Chambre par M. de Savoye, le 19 juin 1996; ce projet de loi, le C-318, Loi sur la protection des dénonciateurs (2^{e} session, 35^{e} législature), qui était différent du précédent a expiré au *Feuilleton* après n'avoir franchi que l'étape de la première lecture. Le projet de loi C-49, un projet de loi similaire émanant d'un député et comportant certaines nouvelles dispositions, a été déposé à la Chambre par M. Pat Martin le 23 avril 1999 (1re session, 36^{e} législature), mais n'a franchi que l'étape de la première lecture. Il a par la suite été présenté de nouveau à la Chambre sous le numéro C-239 par M. Martin, le 18 octobre 1999 de la session en cours (2^{e} session, 36^{e} législature).

Dans la partie suivante du document, nous décrivons la législation qui existe à l'heure actuelle au Canada en ce qui a trait à la dénonciation afin de bien situer l'examen du projet de loi S-13 dans son contexte.

B. La législation actuelle concernant la dénonciation au Canada

Au Canada, comme dans d'autres pays et plus particulièrement aux États-Unis, un certain nombre de lois, surtout celles qui traitent de questions environnementales ou de sécurité et santé au travail, protègent les employés, dans les limites de leur champ d'application, contre des représailles pour avoir exercé les droits qu'elles leur confèrent. On retrouve une disposition de ce genre au niveau fédéral au Canada à l'article 16 de la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (S.C. 1999, c. 33), qui a reçu la sanction royale le 14 septembre 1999 et qui contient des dispositions visant à protéger des représailles les employés qui, agissant de bonne foi, donnent à des agents désignés des renseignements concernant des infractions à la Loi.

Les gouvernements au Canada, toutefois, tant aux niveaux fédéral que provincial, ont jusqu'à maintenant refusé de promulguer une loi plus exhaustive visant à protéger les dénonciateurs comme l'on fait d'autres pays. Aux États-Unis, par exemple, la législation au niveau fédéral protège les employés de la fonction publique fédérale, tandis que la législation dans certains États protège les travailleurs du secteur public et dans d'autres ceux des secteurs public et privé. Il semble que le seul texte à caractère juridique en vigueur au Canada, soit l'article 28 de la *Loi sur les normes d'emploi* du Nouveau-Brunswick, qui s'applique aux employeurs tant du secteur public que du secteur privé et qui, en général, prévoit une protection contre les représailles pour les employés qui déposent une plainte contre leur employeur relativement à la violation présumée de toute mesure législative provinciale ou fédérale.

En Ontario, le paragraphe 58(6) de la *Loi de 1993 modifiant des lois en ce qui concerne la fonction publique et les relations de travail*, qui a reçu la sanction royale le 4 décembre 1993, ajoutait une nouvelle partie IV (article 28.11 à 28.43), intitulé « Protection des dénonciateurs », à la *Loi sur la fonction publique* afin de mieux protéger les dénonciateurs de la fonction publique dans cette province. Conformément à l'article 28.43 de la *Loi sur la fonction publique*, toutefois, la Partie IV doit entrer en vigueur le jour qui sera fixé par proclamation du lieutenant-gouverneur. Après promulgation de la Loi, toutefois, le Nouveau parti démocratique a été remplacé par un gouvernement progressiste-conservateur qui en est maintenant à son deuxième mandat mais dont le programme n'inclut pas

Par conséquent, au Canada les dénonciateurs tant des secteurs public que privé doivent miser sur la protection offerte par la *common law*. Comme les auteurs du *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees* de la Commission de réforme du droit de l'Ontario de 1986 l'ont fait remarquer, en vertu de la *common law*, l'employé a envers son employeur le devoir de lui être loyal, d'agir de bonne foi et, lorsque cela s'impose, de taire des renseignements confidentiels. Le devoir de « loyauté » sous-entend l'obligation d'accomplir certaines tâches avec habileté et application, de s'abstenir de toute duperie quant au contrat de travail, d'éviter d'avoir des relations professionnelles, rémunérées ou non, dont les intérêts ne cadrent pas avec ceux de l'employeur et de se comporter en tout temps de façon à ne pas mettre son employeur dans l'embarras. Le devoir de « bonne foi » exige de l'employé qu'il s'acquitte des tâches qui lui sont assignées pour le plus grand avantage de son employeur. Enfin, l'employé peut être dans l'obligation de tenir des renseignements secrets jusqu'à ce que l'employeur le dégage de cette obligation. Cette obligation peut découler d'un contrat ou être imposée à un employé selon l'équité lorsque l'employeur lui confie des renseignements confidentiels à la condition que ces renseignements ne soient pas divulgués sans permission. Une obligation de confidence peut en outre naître de la nature particulière des rapports qui lient l'employeur et l'employé.

Un employé peut se sentir obligé de manquer à ses devoirs et révéler une confidence ou un renseignement, s'il estime agir dans l'intérêt du public. Dans de pareilles circonstances, l'employeur prend généralement des mesures disciplinaires, parmi lesquelles figure évidemment le renvoi. Face à une telle sanction, certains employés ont cherché à obtenir une protection en s'adressant aux tribunaux ou, s'ils étaient assujettis à une convention collective, au moyen de la procédure de grief.

Les tribunaux ont permis que soit invoqué de façon très limitée l'argument de l'intérêt public dans le cas où la faute dénoncée était grave, et l'intérêt de faire des révélations manifestes. Ils ont insisté sur la nécessité, pour l'employé, d'épuiser d'abord les recours internes, de s'assurer de la véracité de ses propos et de faire preuve de jugement dans les actes qu'il pose. Les arbitres ont appliqué des critères semblables. Dans l'ensemble, on peut dire que la gamme de protections offerte aux employés est loin d'être étendue et que ceux-ci peuvent gravement compromettre leur carrière s'ils manquent à leurs obligations envers leurs employeurs.

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFC), un syndicat national représentant quelque 36 000 employés professionnels et scientifiques, demande depuis quelques années au gouvernement fédéral de promulguer une loi visant à protéger les fonctionnaires fédéraux contre des mesures de représailles pour avoir dénoncé des conduites répréhensibles. L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), qui représente plus de 150 000 fonctionnaires fédéraux , employés d'organismes, de sociétés d'État et des territoires, a aussi recommandé la promulgation d'une mesure législative de ce genre.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Objet du projet de loi

Le projet de loi S-13 s'intitule Loi sur la dénonciation dans la fonction publique (article 1). Comme l'indique l'article 2, il a pour objet :

- de sensibiliser les fonctionnaires aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail et d'encourager le respect de ces pratiques;

- d'instituer un mécanisme pour permettre aux fonctionnaires de dénoncer en toute confidentialité des abus ou omissions dans le lieu de travail à un commissaire indépendant qui pourra mener des enquêtes à leur sujet, assurer le suivi nécessaire et faire rapport au Parlement relativement à toute irrégularité vérifiée et non corrigée;

- de protéger ces fonctionnaires contre des mesures de représailles pour avoir dénoncé de bonne foi — ou avoir l'intention de le faire — pour des motifs raisonnables, des conduites

B. Définitions

L'article 3 définirait plusieurs termes aux fins du projet de loi. Ainsi, « commissaire » désignerait un commissaire de la Commission de la fonction publique désigné à titre de Commissaire de l'intérêt public en vertu de l'article 4; « fonctionnaire » désignerait un employé au sens de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, c'est-à-dire une personne nommée à la fonction publique sous l'autorité de la Commission de la fonction publique où « fonction publique » s'entendrait des postes relevant d'un ministère ou des secteurs de la fonction publique fédérale précisés à l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. De même, en vertu du projet de loi, « fonction publique » désignerait les secteurs de l'administration publique auxquels s'applique la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. « Loi en vigueur au Canada » s'entendrait d'une loi fédérale ou provinciale ou de tout texte réglementaire d'application de celle-ci. « Ministre » désignerait un ministre fédéral du Cabinet, tandis que « abus ou omission » s'entendrait d'un acte ou d'une omission qui : a) constitue une infraction à toute loi en vigueur au Canada; b) risque d'entraîner un gaspillage considérable de fonds publics; c) risque de compromettre soit la santé publique, soit la sécurité, soit l'environnement; d) constitue un manquement à une politique ou à une directive publique et confirmée dans les documents de la fonction publique; ou e) constitue un cadre flagrant de mauvaise gestion ou d'abus de pouvoir.

C. Commissaire de l'intérêt public

Le cabinet fédéral désignerait l'un des commissaires de la Commission de la fonction publique pour agir à titre de Commissaire de l'intérêt public pour l'application du projet de loi (paragraphe 4(1)). Les fonctions du commissaire de l'intérêt public feraient partie du mandat de la Commission de la fonction publique pour l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (paragraphe 4(2)), et les pouvoirs conférés au commissaire par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* pour l'application de cette loi pourraient être exercés pour l'application du projet de loi (paragraphe 4(3)).

Sous réserve de l'article 10, dont il est fait mention ci-dessous, s'il estime que l'intérêt public le justifie, le commissaire pourrait rendre publics les renseignements dont il prendrait connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui seraient conférés en vertu du projet de loi (paragraphe 5 (1)). Le commissaire, ou une personne agissant en son nom, pourrait divulguer les renseignements qui, à son avis, sont nécessaires pour mener une enquête prévue par le projet de loi ou pour motiver les conclusions et recommandations contenues dans les rapports prévus dans le projet de loi (paragraphe 5 (2)). Par ailleurs, le commissaire, ou une personne agissant en son nom, pourrait divulguer des renseignements dans le cadre des procédures intentées pour infraction à l'article 21 du projet de loi ou pour infraction à l'article 132 du *Code criminel* (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu du projet de loi (paragraphe 5(3)). Dans les cas où, à son avis, il existe des éléments de preuve touchant la perpétration d'infractions à toute loi en vigueur au Canada, le commissaire pourrait faire part au Procureur général du Canada ou d'une province des renseignements dont il prendrait connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu du projet de loi (paragraphe 5(4)).

En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu du projet de loi, le commissaire ou les personnes qui agissent en son nom n'auraient qualité pour témoigner que dans les procédures intentées pour infraction à l'article 21 du projet de loi ou pour infraction à l'article 132 du *Code criminel* (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu du projet de loi (article 6).

Le commissaire et les personnes qui agissent en son nom bénéficieraient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis, les rapports établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu du projet de loi (paragraphe 7 (1)). Ne pourraient donner lieu à poursuites pour diffamation verbale ou écrite les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les pièces produites de bonne foi et pour des motifs raisonnables au cours d'une enquête menée par le commissaire ou en son nom dans le cadre du projet de loi; et les rapports établis de bonne foi par le commissaire dans le cadre du projet de loi, ainsi que les relations qui en sont faites de bonne foi par la presse (paragraphe 7(2)).

Le commissaire devrait encourager dans le lieu de travail de la fonction publique des pratiques conformes à l'éthique et un environnement favorable à la dénonciation de conduites répréhensibles, par la diffusion d'information relative au projet de loi, ainsi que par tout autre moyen qui lui semble approprié (article 8).

D. Dénonciation

Un fonctionnaire qui croit qu'un autre fonctionnaire a commis ou s'apprête à commettre un abus ou une omission pourrait présenter une dénonciation écrite au commissaire et demander que la confidentialité de son identité soit assurée (paragraphe 9(1)). La dénonciation préciserait l'identité du fonctionnaire qui en est l'auteur, l'identité de la personne qui en fait l'objet et les motifs de la dénonciation (paragraphe 9(2)). La dénonciation faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables ne constituerait pas une violation du serment professionnel ou du serment secret souscrit par le fonctionnaire et, sous réserve du paragraphe 9(4), ne constituerait pas un manquement à son devoir (paragraphe 9(3)). Un fonctionnaire ne pourrait, lorsqu'il fait une dénonciation conformément au paragraphe 9(1), violer une loi en vigueur au Canada ou une règle de droit protégeant les communications confidentielles entre un avocat et son client, à moins qu'il ne l'ait fait pour des motifs raisonnables de préoccupation au sujet de la santé ou de la sécurité publiques (paragraphe 9(4)).

Sous réserve de toute obligation qui lui est imposée par le projet de loi ou toute autre loi en vigueur au Canada, le commissaire serait tenu de garder confidentielle l'identité du fonctionnaire qui lui a présenté une dénonciation et auquel il a donné l'assurance de l'anonymat (article 10).

Conformément à l'article 9, le commissaire examinerait la dénonciation et pourrait demander des renseignements additionnels au fonctionnaire qui la lui a présentée et procéder à toute autre forme d'enquête qu'il estimerait nécessaire (article 11).

Le commissaire rejetterait la dénonciation si, après un examen préliminaire, il déterminait qu'elle est vexatoire ou que l'objet en est trivial ou frivole; qu'elle ne représente pas une allégation d'abus ou d'omission ou ne donne pas de détails suffisants au sujet d'un abus ou d'une omission; qu'elle contrevient au paragraphe 9(4); ou qu'elle n'a pas été faite de bonne foi ou pour des motifs raisonnables (paragraphe 12(1)). Si la dénonciation d'un fonctionnaire comportait des déclarations que ce dernier savait fausses ou trompeuses au moment où il les a faites, le commissaire pourrait conclure que la dénonciation n'a pas été faite de bonne foi (paragraphe 12(2)). Toutefois, le commissaire ne serait pas tenu de conclure qu'une dénonciation n'a pas été faite de bonne foi pour le seul motif qu'elle est fondée sur une erreur de fait (paragraphe 12(3)). S'il rendait une décision, le commissaire en informerait par écrit, en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation (paragraphe 12(4)). Par ailleurs, s'il concluait en vertu du paragraphe 12(1) que la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 9(4) ou qu'elle n'a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables, le commissaire pourrait en aviser la personne qui en fait l'objet et le ministre responsable du fonctionnaire qui en est l'auteur (paragraphe 12(5)).

Le commissaire accepterait la dénonciation s'il conclut qu'elle n'est pas vexatoire ou que l'objet n'en est pas trivial ou frivole; qu'elle représente une allégation d'abus ou d'omission et donne des détails suffisants au sujet d'un tel abus ou d'une telle omission; qu'elle ne contrevient pas au paragraphe 9(4) et qu'elle a été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables (paragraphe 13(1)). En pareil cas, le commissaire en informerait par écrit, en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation (paragraphe 13(2)).

E. Enquête et rapport

Le commissaire ferait enquête sur la dénonciation acceptée en vertu du paragraphe 13(1) du projet de loi et établirait un rapport écrit faisant état des conclusions de son enquête ainsi que de ses recommandations (paragraphe 14(1)), sauf s'il est convaincu : que le fonctionnaire devrait épuiser les autres recours internes ou procédures d'appel; que la question pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi; ou que la période qui s'est écoulée à compter du moment où l'abus ou l'omission a eu lieu jusqu'à la date où la

dénonciation a été présentée aurait pour effet de rendre un tel rapport inutile (paragraphe 14(2)). Si un rapport écrit n'est pas jugé nécessaire, le commissaire en informerait par écrit, et en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation (paragraphe 14(3)). Cependant, si le commissaire décidait de produire un rapport, il enverrait, en temps opportun, une copie du rapport au ministre responsable du fonctionnaire qui fait l'objet de la dénonciation (paragraphe 14(4)).

Après avoir examiné le rapport, le ministre indiquerait au commissaire les mesures qu'il a prises ou qu'il entend prendre (paragraphe 15(2)). Si des mesures étaient proposées, le ministre assurerait le suivi « que le commissaire juge indiqué » jusqu'à ce que le ministre l'informe que la situation a été réglée (paragraphe 15(3)).

S'il le jugeait dans l'intérêt public, le commissaire établirait un rapport d'urgence et le ferait déposer par le président du Conseil du Trésor devant le Parlement le prochain jour où siège l'une des deux chambres (paragraphe 16(1)). Le rapport d'urgence devrait décrire la teneur du rapport fait au ministre en vertu du paragraphe 14(4) et faire état de la réponse fournie par le ministre en application de l'article 15 ou de l'absence d'une telle réponse (paragraphe 16(2)).

La Commission de la fonction publique inclurait dans son rapport annuel présenté au Parlement (conformément à l'article 47 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*) un relevé, préparé par le commissaire de l'intérêt public, des activités découlant de l'application du projet de loi et fournissant les renseignements énumérés au paragraphe 17(1) de ce dernier. Le rapport pourrait aussi inclure une analyse du projet de loi et des conséquences de son application et de recommandations à l'égard de celui-ci (paragraphe 17(2)).

F. Interdictions

Il serait interdit à toute personne d'imposer quelque mesure disciplinaire que ce soit à un fonctionnaire qui, agissant de bonne foi et pour des motifs raisonnables : a) a révélé ou fait part de son intention de révéler qu'un autre fonctionnaire a commis un abus ou une omission; b) a refusé ou a fait part de son intention de refuser de commettre un abus ou une omission contraire au projet de loi; ou c) a commis ou a fait part de son intention d'accomplir un acte qui est obligatoire pour assurer le respect du projet de loi (paragraphe 19(1)). Il serait aussi interdit à toute personne d'imposer quelque mesure disciplinaire que ce soit à un fonctionnaire si la personne croit que le fonctionnaire fera l'une des choses mentionnées ci-dessus (paragraphe 19(1)). « Mesure disciplinaire » s'entendrait de toute mesure négative concernant le fonctionnaire ou ses conditions de travail, notamment le harcèlement, une sanction pécuniaire, des mesures touchant l'ancienneté, la suspension ou le congédiement, le refus de travail utile ou la rétrogradation, le refus d'avantages sociaux, ou toute autre mesure au désavantage du fonctionnaire (paragraphe 19(2)). Quiconque imposerait à un fonctionnaire une mesure disciplinaire contrairement à l'article 19 dans les deux ans suivant la présentation par celui-ci d'une dénonciation au commissaire conformément au paragraphe 9(1) serait réputé, sauf preuve contraire faite par prépondérance des probabilités, avoir imposé cette mesure disciplinaire au fonctionnaire parce que ce dernier a fait une telle dénonciation (paragraphe 19(3)).

Sauf dans la mesure permise par le projet de loi ou toute autre loi en vigueur au Canada, le paragraphe 20(1) interdirait à toute personne de communiquer à autrui le fait ou la nature d'une dénonciation présentée par un fonctionnaire au commissaire en vertu du paragraphe 9(1) de manière à identifier l'auteur de la dénonciation. Il y aurait une exception lorsque la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 9(4) ou si elle n'a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables (paragraphe 20(2)).

G. Application

Quiconque contreviendrait au paragraphe 9(4), à l'article 18 ou aux paragraphes 19(1) ou 20(1) serait coupable d'une infraction et encourrait, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 10 000 $ (article 21).

H. Recours du fonctionnaire

Le fonctionnaire qui fait l'objet d'une mesure disciplinaire contrairement à l'article 19 pourrait intenter tout recours prévu par une règle de droit, y compris les griefs prévus par une loi fédérale ou autrement (paragraphe 22(1)). Le fonctionnaire pourrait intenter un tel recours indépendamment du fait qu'une poursuite fondée sur les mêmes faits que ceux allégués dans le cadre de son recours a été intentée en vertu de l'article 21 (paragraphe 22(2)). Dans le cadre d'un recours visé au paragraphe 22(1), le fonctionnaire pourrait se prévaloir de la présomption prévue au paragraphe 19(3) (paragraphe 22(3)). Les griefs en instance à la date d'entrée en vigueur du projet de loi seraient entendus et tranchés comme si le projet de loi n'avait pas été adopté (paragraphe 22(4)).

COMMENTAIRE

Il semble que, jusqu'ici, les médias n'ont fait aucun commentaire sur le projet de loi S-13.

Étant donné qu'actuellement la protection des dénonciateurs est très limitée en *common law*, on pourrait soutenir qu'il est vraiment nécessaire que cette protection soit assurée par des lois fédérales et provinciales. Au niveau fédéral, le projet de loi S-13, tel qu'il est rédigé, s'appliquerait aux fonctionnaires, mais non aux employés parlementaires, qui ne font pas partie de la fonction publique.

Si le projet de loi S-13 était adopté, le Canada emboîterait le pas à un certain nombre d'autres pays ou États qui ont déjà adopté des lois pour protéger les dénonciateurs dans le secteur public. Les États-Unis ont été l'un des premiers pays à adopter une loi de ce genre. Au niveau fédéral, le Congrès américain a adopté la *Civil Service Reform Act of 1978*, qui a par la suite été modifiée par la *Whistleblower Protection Act of 1989*. Beaucoup d'États américains ont aussi adopté des lois particulières pour protéger les dénonciateurs, surtout les fonctionnaires, mais dans certains cas les employés du secteur privé également.

Parmi les pays membres du Commonwealth, la Grande-Bretagne, a adopté tout récemment, le 2 juillet 1999, une loi à ce sujet, la *Public Interest Disclorure Act*. La Loi protège de façon générale les dénonciateurs du secteur public et du secteur privé contre toute mesure qui pourrait être prise par la suite par leurs employeurs pour les congédier ou les pénaliser.

L'Australie est un autre pays du Commonwealth qui a adopté une loi à ce sujet. Au niveau fédéral, conformément aux dispositions des *Public Service Regulations*, les fonctionnaires qui signalent des infractions, réelles ou présumées, au code d'éthique de la fonction publique de l'Australie sont protégés contre les mauvais traitements et la discrimination. Le règlement énonce également les règles minimales des procédures que les gestionnaires doivent établir pour faire rapport et enquête au sujet des dénonciations. Plusieurs États de l'Australie ont aussi adopté des mesures législatives sur le sujet; par exemple, l'Australie-Méridionale a adopté la *Whistleblowers Protection Act 1993* et la Nouvelle-Galles du Sud la *Protected Disclosures Act 1994*.

---

1 800 O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements